

EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Heinz Günter Zavelberg

I

LA República Federal de Alemania en cuanto al control fiscal y en todos los demás aspectos, respeta los principios de organización federal. El régimen presupuestario se realiza en tres niveles independientes entre sí, por un lado la federación, por el otro lado, los once estados federados que la integran y los ocho mil municipios aproximadamente. La federación, los estados y los municipios tienen tareas diferentes que cumplir.

La Constitución establece, en caso de duda sobre la competencia estatal o municipal, que se aplique el principio de la competencia prioritaria entre los tres niveles de gobierno, tanto la federación como los estados y los municipios, por principio, tienen una dependencia presupuestal, es decir, cada uno de los tres niveles tiene sus propios ingresos; haciendo un cálculo más o menos aproximado, el 50 % de los gastos manejados en los diferentes niveles recaen en la federación y el otro 50% en los estados y municipios.

Desde que tenemos un régimen presupuestal más sofisticado, tenemos controles fiscales separados; existen, en nuestro país, doce entidades superiores de fiscalización que son: el Tribunal Federal de Cuentas a nivel federal y en cada uno de los once estados un Tribunal de Cuentas Estatal, los municipios cuentan con oficinas o entidades de fiscalización propias, las

cuales están sometidas a un cierto control por parte de la Contraloría o del Tribunal de Cuentas del estado respectivo, de conformidad con este beneficio de autonomía presupuestal, fijado por la Constitución, las propias contralorías tienen independencia entre sí, el Tribunal Federal de Cuentas, por consiguiente, no tiene ninguna función de superioridad jerárquica frente a los Tribunales de Cuentas Estatales. Tienen importancia para el control fiscal, las diversas interacciones financieras que existen entre la federación y los estados, como por ejemplo grandes programas y una serie de prestaciones sociales a raíz de una legislación federal son financiados en forma conjunta por la federación y los estados, hablamos en estos casos de un financiamiento mixto, la ejecución de estos programas y estas leyes se realiza exclusivamente a través de los estados.

También, en una serie de otros casos en que la federación es la única que financia, la administración puede estar en manos de los estados; en estos casos, los estados aportan el personal administrativo sujeto al control del Tribunal de Cuentas Estatal. A pesar de que el Tribunal Federal de Cuentas fiscaliza el cumplimiento de las tareas, para la mayoría de las obras que realiza la federación, también lo hace con todas las obras en materia de defensa; realiza con recursos federales pero que son ejecutadas, a nivel administrativo, por los estados. Sin embargo, hay toda una serie de problemas en los cuales no puedo profundizar en este momento.

Veamos ahora la situación jurídica: las doce Contralorías o Tribunales de Cuentas de la República Federal de Alemania se someten solamente al principio de capacidad y son autoridades superiores, ya sea de la federación o de los estados; todos ellos tienen un presupuesto propio y ninguno de ellos está sujeto a instrucciones de ninguna índole. Ni el Jefe de Gobierno, ni el Gobierno, ni el Parlamento la pueden dar órdenes o instrucciones al Tribunal Federal de Cuentas o a los Tribunales Regionales de Cuenta. La existencia, la efectividad y la independencia de los Tribunales de Cuentas están contemplados en la Constitu-

ción Federal y en las Constituciones de los estados. El artículo correspondiente de la Constitución Federal indica: "el Tribunal Federal de Cuentas, cuyos miembros o magistrados gozan de la independencia propia de jueces, fiscaliza la cuenta pública así como la economicidad e irregularidad de la sección presupuestaria y económica", hasta aquí cito el texto legal.

La competencia de fiscalización de los Tribunales Estatales de Cuentas abarca sin excepción alguna todos los ingresos y egresos estatales, es decir, por ejemplo, los gastos para los servicios de contraespionaje, para fines del secreto estatal, etc. todo ésto es fiscalizado por los Tribunales de Cuentas, desde luego también cae en su competencia la fiscalización de la actividad económica del estado de aquellas empresas en que tiene participación, no hay áreas que no estén sujetas a fiscalización.

En cuanto a la composición de personal, los Tribunales de Cuentas se componen de los llamados miembros o magistrados que tienen el poder decisorio acerca de los resultados de fiscalización, en segundo lugar tenemos los funcionarios subordinados a los magistrados, y desde luego el personal administrativo y auxiliar correspondiente; los miembros o magistrados de los Tribunales de Cuentas, gracias a la Constitución, gozan de la independencia propia de jueces, es decir que en cuanto a su actividad fiscalizadora tienen plena independencia, y no están sujetos a instrucciones, ni siquiera dentro de la jerarquía propia del Tribunal de Cuentas, al igual que los auditores, los magistrados son funcionarios vitalicios. La estructura orgánica y de decisión entre los diferentes Tribunales de Cuentas varían pero son relativamente similares. El Tribunal Federal de Cuentas se compone de ocho departamentos o secciones con cuarenta y ocho campos o áreas de fiscalización, les hemos traído aquí un organigrama que voy a explicar: tenemos un departamento de asuntos de la presidencia aparte de los dedicados a áreas específicas de fiscalización, en la parte superior tenemos al presidente, vicepresidente y los ocho departamentos encargados de organizar las guías fiscalizadoras, el Sr. Heuer aquí presente es el director

del departamento uno, por debajo de los departamentos se encuentran las secciones o áreas de fiscalización, a la izquierda tenemos el departamento de administración, que maneja cuestiones de personal, presupuestos, servicios internos, etc., los departamentos tienen diferentes competencias; por ejemplo, el departamento primero tiene que ver con todas las cuestiones de principios básicos, jurídicas, de economía y políticas, fiscaliza a nivel central todos los gastos en materia de personal en campo y fiscaliza a ciertas áreas, por ejemplo el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de la Cancillería y el Parlamento con sus dos Cámaras. El departamento segundo abarca una serie de competencias diversas y las siguientes áreas: al Ministerio de Asuntos Exteriores, al Ministerio del Interior, la ayuda al desarrollo, al Ministerio de Alimentación. El departamento tercero tiene que ver con cuestiones centrales de transporte y comunicaciones y fiscaliza a las siguientes dependencias: al Ministerio de Transporte, al ferrocarril federal y al correo federal; el departamento cuarto comprende enteramente las cuestiones laborales; el departamento quinto tiene como enfoque central de su labor los gastos por obras en todos los Ministerios, es decir que tenemos técnicos en materia de construcción que fiscalizan esta actividad en todos los Ministerios; el departamento sexto atiende las cuestiones sociales y fiscaliza al Instituto de Seguro Social; el departamento séptimo realiza investigaciones que abarcan diferentes Ministerios y de ahí se derivan conclusiones generales; el departamento octavo tiene a su cargo los Ministerios de Hacienda, de economía y además las participaciones que la federación tiene en diversas empresas de participación estatal.

Los miembros o magistrados del Tribunal de Cuentas son el presidente, el vicepresidente, los ocho jefes de departamentos, los subjefes de departamentos, y 48 jefes de áreas de fiscalización ó jefes de sección, es decir que en total son 58 elementos.

El presidente, el vicepresidente, jefes de departamento y jefes de sección, en cuanto a su posición jurídica están equipa-

rados a los magistrados de los Tribunales Supremos de la Federación, ellos se pensionan a la edad de 68 años, los demás funcionarios y auditores a los 65 años, pero los miembros del Tribunal de Cuentas pueden seguir sus funciones hasta los 68 años.

Para asegurar la plena independencia de la labor del Tribunal de Cuentas se mantiene también un determinado sistema de nombramiento, los auditores que no son magistrados del Tribunal de Cuentas, los miembros o magistrados son nombrados por el Presidente de la República Federal de Alemania, sin embargo este nombramiento se efectúa por recomendación del presidente del Tribunal de Cuentas, es decir, en la práctica sólo se convierte en magistrado del Tribunal de Cuentas, quien haya sido propuesto por el presidente de esta institución.

En el caso del presidente y vicepresidente en el sistema, el nombramiento es un tanto diferente, en este caso es el Gobierno Federal el que efectúa la elección y el nombramiento formal lo realiza el Presidente Federal de Alemania.

En los estados se maneja en forma un tanto diferente, al menos en la mayoría de los estados, el presidente y vicepresidente del Tribunal de Cuentas son nombrados por el parlamento estatal, es probable que los nombramientos en el futuro los realice el Gobierno Federal, esta ley todavía no se ha promulgado pero se pretende realizar a fin de afianzar aún más la autonomía del Tribunal Federal de Cuentas.

En cuanto a la plantilla de personal, el Tribunal Federal de Cuentas en la actualidad, tiene 525 funcionarios, empleados y trabajadores, este personal se distribuye en 58 miembros o magistrados, 304 auditores y 163 personas que integran el personal administrativo y auxiliar. La mayoría de los funcionarios tienen formación académica o universitaria, son juristas. La ley administrativa de Alemania exige expresamente que de los miembros del Tribunal de Cuentas por lo menos una tercera parte deben tener la idoneidad para ejercer el cargo de jueces,

sin embargo, la participación de los juristas es mucho mayor aún a lo establecido en la ley, tanto el presidente como el vicepresidente, los 8 jefes de departamento y 36 de los 48 jefes de sección son juristas, son abogados, dos jefes de sección son economistas, seis jefes de sección son ingenieros de diferentes especialidades, arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros ferroviarios, etc. y 4 jefes de sección no son universitarios sino que han llegado a este cargo gracias a su experiencia y capacidad.

En cuanto a la composición profesional, ésto puede cambiar en el futuro en detrimento de los juristas, en interés de una composición más multidisciplinaria del Tribunal de Cuentas. Entre los 36 auditores con formación universitaria actualmente 15 son juristas, 21 provienen de otras facultades, de hecho son economistas y otros son ingenieros. Los demás auditores no tienen formación universitaria, y 63 funcionarios con una formación académico-técnica especial. En la República Federal de Alemania se considera como acertado y conveniente que todos los auditores y todos los magistrados del Tribunal Federal de Cuentas dispongan de una larga experiencia administrativa, por esta razón nosotros no contratamos o requisitamos directamente personas que provienen de las universidades o de otros sectores.

Los funcionarios del Tribunal Federal de Cuentas, magistrados o auditores, sólo podrán llegar a serlo si tienen por lo menos de 4 a 5 años de experiencia en la administración pública, ya sea a nivel federal, a nivel estatal o municipal, ésto, según nuestra concepción, es un requisito previo muy importante para el desarrollo de las actividades fiscalizadoras, desde luego siempre existe el peligro de que en la actividad de fiscalización el funcionario individual reduzca su rendimiento, para evitar ésto el personal dentro del Tribunal Federal de Cuentas cada 4 ó 5 años se somete a una cierta rotación, es decir, que se les cambia de sitio dentro del Tribunal de Cuentas encomendándoseles una nueva actividad, por ejemplo: el auditor del sector de defensa después de 4 ó 5 años será cambiado de puesto para pasar a ser

encargado de fiscalizar la participación de las federaciones en cuestiones de economía o de correo federal. Las promociones para ocupar los puestos inmediatos superiores, se llevan a cabo si el funcionario ha demostrado capacidad y eficiencia en el desarrollo de las tareas y actividades de su función en el puesto que desempeñaba. El presidente no interviene en la decisión para los ascensos de personal, sino que este concepto se aplica de acuerdo con el principio de la calidad de los miembros o se maneja por el principio colegiado, es decir, todas las decisiones se toman después de una deliberación de un cuerpo colegiado competente. Por consiguiente, será necesario llegar a un acuerdo entre los magistrados competentes, si no hay un acuerdo, cosa que puede ocurrir, se puede recurrir al Senado correspondiente, que es un cuerpo colegiado más numeroso y éste decide por mayoría. Cada uno de los ocho departamentos tiene su propio Senado, que se integra con cinco miembros; con el presidente de cada Senado y el presidente o vicepresidente del Tribunal Federal de Cuentas, se integra el llamado Gran Senado, el cual se compone de quince miembros. El Gran Senado decide particularmente acerca de la integración de ciertas observaciones en una especie de glosa, el Tribunal Federal de Cuentas con estas observaciones integra el informe anual de cuentas que presenta al Parlamento.

La fiscalización del Tribunal Federal de Cuentas comprende, en primera, los ingresos y egresos de la federación misma, segundo, los ingresos y egresos de los patrimonios especiales de la federación que son en particular los ferrocarriles y el correo federal, tercero, los ingresos y egresos de los organismos del seguro social que reciben subsidios de la federación. Adicionalmente a los ingresos que perciben en calidad de cuota es decir, el seguro de jubilación y el seguro de desempleo, y en cuarto lugar que hace extensivo también a las participaciones que la federación tiene en empresas económicas.

El volumen total de los importes fiscalizados por el Tribunal de Cuentas, a nivel de ingresos y egresos, asciende a más

de quinientos mil millones de marcos alemanes, es decir, más de doscientos mil millones de dólares por año.

El área de fiscalización comprende un millón trescientos mil funcionarios federales y si le sumo a ésto las fuerzas armadas de quinientos mil soldados, ustedes quedarán un tanto sorprendidos de ver que el Tribunal Federal de Cuentas, para esta tarea tan amplia y tan exhaustiva, cuenta con un personal relativamente limitado, desde luego con quinientas personas en términos redondos no podemos controlar todos los ingresos y todos los gastos de la federación año con año, la fiscalización o el control se hace por muestreo en las entidades previstas o en los ingresos y egresos previstos en el programa de trabajo que se elabora año con año, aun cuando nos limitamos a muestras, no podríamos abarcar en toda su amplitud la materia de fiscalización, si no contásemos a nivel administrativo con una capacidad de fiscalización adicional, que son las entidades auxiliares de control integradas a la administración que forman parte de la entidad y de la dependencia que deben controlar. Sin embargo, en materia técnica están enteramente sujetas a las instrucciones del Tribunal Federal de Cuentas.

Para darles aquí también una impresión de la magnitud de la capacidad de fiscalización, les diré que en la atribución federal total, incluyendo los patrimonios especiales de ferrocarriles y correo, actualmente hay 115 entidades auxiliares de control con aproximadamente mil setecientos funcionarios y empleados.

II

El gasto público tiene diferentes fines, causas y consecuencias sociales, económicas y políticas; y creo que aquí volveré a entrar a la consecuencia económica, porque todos los gastos públicos influyen en el desarrollo económico de un país, en la economía del país, ya sea en forma voluntaria o involuntaria, toda decisión con respecto al gasto público disminuye o crea la demanda. Si nosotros incrementamos por ejemplo: los salarios

o las prestaciones sociales, conducirán a una disminución o reducción de las inversiones para mejorar la infraestructura; entonces se disminuye, en primer lugar, la demanda en este campo, puede poner en peligro las plazas de trabajo y en la industria de bienes de inversión, ésto traería como consecuencia; en segundo lugar, que en el futuro se puedan ver afectadas las posibilidades de desarrollo del país; en tercer lugar, a su vez, puede conducir a que el estado pierda ingresos; en cuarto lugar, se puede restringir las posibilidades de financiamiento de un futuro pago de salarios o prestaciones sociales, de este tema quiero tratar de reducir al máximo el aspecto técnico y limitarme a aquellos gastos e ingresos que se emplean con el fin de mejorar la economía para programas de gastos específicos; pueden ser determinantes dos aspectos, en primer lugar, se pueden considerar aspectos coyunturales en los que se procura lograr un resultado a corto plazo o bien por el otro lado, tenemos aspectos estructurales en los que se pueden incluir mediante metas a mediano y largo plazo.

En las pláticas que hemos tenido en este seminario, se determinó la necesidad de que yo hablara de aquellos programas de egresos en los que se procura contrarrestar desarrollos coyunturales relativos a corto plazo, para llevar a cabo este tipo de programas coyunturales, en la República Federal de Alemania, desde el año de 1967, existen diferentes instrumentos determinados por la ley, de acuerdo con la Constitución de la República Federal de Alemania, la federación en los estados tiene que tomar en cuenta las exigencias del equilibrio económico total al elaborar el presupuesto, o sea, ésto es una obligación que establece la Constitución. Lo que se entiende por equilibrio total de la economía fue destino de una ley especial, que logra el estado ideal de acuerdo con estos principios cuando se cumplen los siguientes requisitos: en primer lugar, una estabilización de los precios; en segundo lugar, un buen nivel de empleo; en tercer lugar, un equilibrio económico sectorial y en cuarto lugar, un crecimiento económico constante y adecuado, ésto no va en orden de importancia, estos cuatro aspectos, de acuerdo con los

conceptos, tienen un mismo valor y la misma importancia, ustedes reconocen algunos de los principios de la economía, si se ve afectado alguno de los cuatro puntos del cuadro, entonces, de acuerdo con la Constitución y la ley de nuestro país, el estado se ve obligado a intervenir y a actuar con todas las medidas que pueda tomar.

La ley establece que se tienen que mantener las condiciones para la economía de mercado; es decir, que aun cuando haya transtornos graves en la economía del país, los gobiernos federal y estatales no deben recurrir a medidas drásticas correspondientes a una economía de administración central; por tanto, la ley no prevé una congelación de salarios y sueldos o el control de divisas, en todo caso se podrán considerar como recursos para casos extremos; por ejemplo: de un déficit de la balanza de pagos.

Además de las medidas crediticias del Banco Central, de las cuales no quiero hablar en detalle, la ley prevé la posibilidad de una actuación o de una intervención del Estado en la política financiera, es decir en la política de egresos como también en la política fiscal, quizás me permitan señalar los diferentes factores o los diferentes tipos de transtornos que pueden surgir:

El primer paso es conocer la manera de conservar la estabilidad del nivel de precios, es decir, cuando la inflación o un período agudo de inflación rebasa la capacidad de rendimiento de la economía por una ampliación de la demanda, como medida para este transtorno, se prevé que en el proceso relativo se puedan aumentar los impuestos por un período temporal o reducir los gastos por un período limitado, este problema trae consigo un debilitamiento de la actividad económica general que puede presentar el peligro de desempleo y un crecimiento económico inadecuado, en ambos casos, se pueden crear motivaciones fiscales mayores; en el caso de inversiones, se puede decidir con respecto a programas adicionales o sea programas de

egresos adicionales. Estos programas de egresos adicionales en las últimas décadas en Alemania, tuvieron un éxito político bien controvertido, es indudable lo siguiente: estos programas en Alemania contribuyeron a que también en nuestro país se multiplicara el endeudamiento del Estado y a pesar de ello no pudieron evitar que el desempleo, en este mismo período, aumentara en forma constante en una forma tendenciosa y por diferentes oleadas, diferentes épocas; respecto a ésto, se opina que sin esta multiplicación de las deudas del Estado, la situación hubiera sido peor aún, pero con esta argumentación se puede llegar a un juicio más o menos positivo o a una operación más o menos positiva con respecto a los programas coyunturales.

Ahora bien, en el caso de una alteración del equilibrio del comercio exterior, el Banco Central cuida de la política financiera por medio de diversos instrumentos, desde luego, también la política tributaria fiscal puede dar ciertos apoyos y ejercer alguna influencia en la República Federal de Alemania, por ejemplo: como una disposición de vigencia permanente, tenemos una ley conforme a la cual las pérdidas que los nacionales sufran a consecuencia de la inactividad económica en el exterior, sólo pueden compensarse en forma muy limitada con las utilidades que generen en el interior del país. Estos son los cuatro casos de alteración o transtornos previstos por la ley. La realidad, sin embargo, a veces se muestra diferente, hay transtornos no previstos. El transtorno como el que se produce, en caso de que no sólo se vea afectada una meta sino varias metas a la vez, del ya mencionado cuadro mágico, por ejemplo: de la estabilidad de precios, el crecimiento en el nivel ocupacional, y en el equilibrio del comercio exterior, trae como consecuencia un alto grado de desempleo, inflación y crecimiento económico deficiente. Los angloamericanos han inventado para este término la estagflación o inflación del estancamiento. La experiencia ha demostrado que el instrumento diseñado para este efecto ya no es adecuado; según la crítica, en su evolución se suma un déficit estructural crónico en la balanza de pagos y en cuenta corriente. En este contexto económico, hoy en día observamos que, en

muchos países del mundo, este instrumento de evolución es deficiente para una economía coyuntural y que por regla general la evolución estructural no satisface las necesidades, ante tales problemas estructurales resulta muy difícil intervenir tan sólo con medidas coyunturales o instrumentos a corto plazo, en estos casos se requieren medidas de carácter estructural orientadas a largo plazo.

Hasta aquí lo esencial, lo básico, ahora veamos la práctica. Al analizar la elaboración y desarrollo de los programas para reactivar la coyuntura del ciclo económico, estos programas generan inspecciones y problemas para el control fiscal, ya que en ellos se detecta una serie de efectos no deseados. Primero, programas de gasto enfocados a una reactivación coyuntural vistos en el contexto de una planeación de varios años, según el legislador, no deben incrementar la suma total de los gastos estatales, por ello, la ley indica que los gastos adicionales, para reactivar la economía, pueden utilizarse para los fines que estaban previstos en el plan financiero del gobierno; siempre se elaboran por un plazo de cinco años y están previstos dentro de ese plan financiero quinquenal, además sólo se pueden otorgar apoyos financieros múltiples para inversiones de los estados de particular interés.

Para repetir una vez más, los gastos que se efectúen para inversiones del Estado son para otorgar subsidios a la iniciativa privada; estos gastos no deberán ser gastos de inversiones o subsidios previstos para los próximos ejercicios. Esta era la intención de la ley, pero la misma ley prevé que el Gobierno Federal, además de elaborar el plan financiero multianual, también debe elaborar programas de inversión multianuales, estos programas de inversión deberían constituir algo así como un programa coyuntural en reserva, donde debe preverse las inversiones y proyectos de inversión a realizarse en los próximos años, estableciendo prioridades y ordenándolos por ejercicios. También los subsidios financieros, que la federación otorga en apoyo de inversiones extranjeras, deberán preverse en estos programas, sin

embargo, en la práctica a veces funciona de otro modo de lo que la ley establece. Los programas de inversión existen de hecho pero no han aportado el éxito esperado en la práctica, las razones son fáciles de exponer para la planificación de proyectos de inversión de mayor embergadura, las grandes obras requieren mucho tiempo entre la decisión de llevarse a cabo, por ejemplo, para construir una universidad, un museo o un edificio para la Administración Pública y la decisión en sí de llevar a cabo la obra. En nuestro país normalmente transcurre un lapso de varios años, este período se vuelve más largo aún, si para la realización de esta obra se requiere la adquisición de terrenos, es decir, cuando se trataba de elaborar programas coyunturales, se comprobó muy pronto que estos proyectos de reserva o proyectos guardados en el cajón para las planeaciones contenidas en el programa de inversión, prácticamente no existían, faltaba, para ello, la capacidad de planificación a nivel de personal; pero ante todo hay que ver una cosa, los requerimientos o las necesidades que deben tomarse en cuenta al planificar una obra cambian muy pronto, en la medida en que se revisaban los planes, en la mayoría de los casos, se llegó a constatar que ya eran obsoletos, ésto condujo a que en los programas para la reactivación coyuntural se consideraran predominantemente las inversiones adicionales que no se habían previsto en el plan financiero.

Segundo, no sólo se efectuaron o se decidieron inversiones adicionales para gastos con efectos permanentes. Es obvio que los recursos para programas coyunturales se utilizan, ya sea para inversiones directas del Estado o se asignan directamente a empresas o entidades privadas que pueden aportar el capital necesario para la coinversión, ésto es, por ejemplo, los subsidios para la construcción de viviendas con participación estatal.

La gran masa de los obreros sólo goza de este beneficio en forma muy mediata, en la medida en que, a consecuencia de la reactivación de la economía, se reduce el desempleo; el beneficio tan sólo mediato de ciertos grupos de la población da lugar a complejos y envidias, según el lema de que se están enrique-

ciendo más los ricos y se están empobreciendo más los pobres es una realidad política, hace surgir los reclamos de la exigencia de medidas sociales finanziadoras, es decir, la introducción de prestaciones sociales ya sean nuevas o incrementadas.

Según la experiencia de la República Federal de Alemania, se ha observado que los políticos no siempre pueden resistirse a este tipo de reclamaciones, ésto es por el problema financiero del Estado que a consecuencia de los programas coyunturales le surgen más cargas permanentes. Esto a su vez, dio lugar a que los programas coyunturales, tanto en forma inmediata como mediata, hayan incrementado considerablemente la proporción de gastos del Estado en relación con el producto nacional bruto, con efecto permanente, esta participación del Estado, durante la década pasada en Alemania, se ha incrementado. Como debo admitir, que esta situación no sólo a consecuencia de los programas coyunturales ha crecido, que para los años 70 era de una tasa del 40 % aproximadamente y que en la actualidad es de un 50 %.

Tercer punto, para el éxito de los programas coyunturales es de importancia decisiva la oportunidad, es decir, la decisión acerca del momento en que se realicen éstas medidas, ésto es, muchas veces, una cuestión de suerte, las evoluciones coyunturales sólo pueden pronosticarse y como característica propia de los pronósticos no siempre se cumplen, debemos tener en cuenta también que entre la decisión de un programa coyuntural y su ejecución transcurre el tiempo, muchas veces se pronostican los gastos en un momento en que hay grandes lagunas en la demanda de ciertas áreas. Pero si después de medio año o más tarde, llegan a realizarse estos programas, del momento en que colocan los pedidos y más tarde en el que se efectúan los gastos, puede ser que exista una constelación coyuntural totalmente diferente, puede ser que la demanda en los sectores beneficiados ya se haya expandido por diferentes razones; y si nosotros observamos que, a consecuencia de los programas coyunturales, se produjeron en algunos casos incrementos de precios muy sensibles

y que estos incrementos de precios, a su vez, fueron acabando, fueron extenuando prácticamente los recursos adicionales pre-dispuestos en el programa coyuntural.

Hemos visto casos en que se efectuaron licitaciones de proyectos a rafz de programas coyunturales sin ningún éxito, en ciertos programas coyunturales no hubo ningún empresario que se interesara en presentar una oferta, o en otros casos se presentaron ofertas con una tasa inflacionaria de más del cien por ciento de las ofertas del año anterior, siendo la tasa general de menos del diez por ciento, es decir, que no había ningún interés en participar en el programa. No siempre tiene que ser así, pero ésto puede ocurrir y este peligro también lo debe tener presente el control fiscal y las entidades competentes del gobierno deben tomar en cuenta todo ésto al tomar sus decisiones.

Como cuarto punto, tenemos el aspecto de que muchas veces se promueven medidas que se hubieran podido realizar sin aportación de fondos públicos, el peligro de que ésto ocurra se plantea en todos los casos en que se subsidian, con recursos estatales, medidas de terceros, ya sea a través de subsidios directos u otorgando créditos al interés más bajo, ésto se aplica a subsidios para inversiones de la iniciativa privada en los que el Estado tenga un interés especial, subsidios para medidas de modernización de la construcción de viviendas, subsidios para gastos salariales, para la contratación de trabajadores adicionales, etc. El peligro de ésto se plantea adicionalmente en relación con los programas coyunturales, porque estos programas están limitados, ya que siempre se deciden con gran presión de tiempo, ésto lo han demostrado también las auditorías del Tribunal Federal de Cuentas, las metas de crear una demanda adicional a través de programas coyunturales, sólo se logran parcialmente, y el precio del alto endeudamiento cuyas cargas recaerán en las generaciones futuras, representan un precio excesivo.

A ésto señalo algo más, los programas coyunturales no sólo se deciden bajo presión de tiempo, sino también se ejecutan

con mucha presión de tiempo. Esto conduce a menudo, a que las solicitudes para la aprobación de los recursos no sean investigadas en forma suficiente y exhaustiva por las entidades competentes para la aprobación, las consecuencias no pocas veces consistieron en que se manejaban los recursos en forma ilícita, hasta el grado de la criminalidad o inversiones erróneas o inversiones mal hechas, con todo ésto, tan sólo quiero señalar que al planificar y ejecutar programas coyunturales cabe proceder con la máxima cautela, los órdenes de control financiero tienen aquí una tarea muy importante que cumplir, el tratar de evitar desarrollos o evoluciones erróneas.

En lo personal, yo tiendo a la opinión de que el significado de los programas de gastos para la reactivación coyuntural han sido sobre estimados considerablemente en el pasado.

Acerca de este tema, el jefe del gobierno alemán Helmut Schmidt hace seis años manifestó, en relación con la reflexión existente en aquel entonces en muchos países industrializados, que esta recesión sólo en el 49% obedecía a causas cuantitativas pero en un 51% se debía a aspectos psicológicos, estas causas psicológicas, según dijo muy acertadamente en ese entonces Helmut Schmidt, surgían por la falta de confianza para el futuro, razón por la cual no se invertía lo suficiente. Esto, a mi manera de ver, es una reflexión sumamente importante, si en la población y en la iniciativa privada reina confianza en un futuro seguro del país, se procederá a invertir, aunque no existan programas coyunturales estatales, en estos casos no hay fuga de capital por razones de seguridad, si no que se invierte en el propio país, y si se trata de la recuperación de una confianza perdida, la política financiera seguramente puede dar una valiosa aportación, también los programas coyunturales han de ayudar a recuperar la confianza.

La manifestación del Estado de no estar dispuesto a aceptar cualquier evolución errónea que haya tomado la economía es importante pero, el efecto psicológico generador de confianza

de los programas coyunturales es mucho más importante que el efecto cuantitativo, y por ello, aunque ésto no figure en ninguna ley, para la reactivación económica se requiere ante todo, la generación de confianza, situación en la que se encuentra actualmente la República Federal de Alemania. Pero también se encuentran así otros estados, para ello se requiere también de una política decisiva que los convenza de que nuestros estados no vayan a ahogarse en el endeudamiento, también en Alemania actualmente los gastos de la federación, para el servicio de la deuda, comprende el interés de amortizaciones en este año que representan el 39% de los ingresos fiscales, yo no soy un optimista excesivo, yo sé que en todos los países, la meta de un financiamiento sólido de los gastos estatales no se puede alcanzar de un día para el otro, pero debe transmitirse, tanto a la población como a los sectores de la economía en general, que en el futuro la deuda no se incrementará al ritmo actual, ésta es una de las metas fundamentales del actual gobierno de la República Federal de Alemania.

En cuanto a la política de gastos del Estado para la generación de confianza, se requieren programas de gastos a largo plazo encaminados a mejorar la estructura económica siempre y cuando cuenten con un financiamiento sólido; son más importantes estos programas a largo plazo que las medidas coyunturales de efecto inmediato. Con programas de gastos a largo plazo se pueden evitar mejor aquellos efectos de aprovechamiento y las medidas precipitadas, y además, los beneficiarios pueden tomar en cuenta ésto para llevar a cabo sus propias disposiciones a largo plazo.

He tratado hasta aquí, de exponerles no una imagen utópica e ilusoria sino de descubrirles la realidad, quizá haya decepcionado a alguno de ustedes pero yo creo que también en calidad de entidad fiscalizadora sólo se puede afrontar a la realidad si se le ve tal cual es.